

0 7 2 4 8 4 8 -1

На правах рукописи

Колпакова Татьяна Павловна

**Правовые основы разграничения полномочий в сфере
международных и внешнеэкономических связей
между Российской Федерацией и ее субъектами**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное
право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2001

0 7 2 4 8 4 8 - 1



На правах рукописи

Колпакова Татьяна Павловна

**Правовые основы разграничения полномочий в сфере
международных и внешнеэкономических связей
между Российской Федерацией и ее субъектами**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное
право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2001

**НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ**



Диссертация выполнена на кафедре политологии Казанского государственного университета

Научный руководитель – кандидат юридических и доктор философских наук, профессор Фарукшин Мидхат Хабибович

Официальные оппоненты:

Хабибулин Алик Галимзянович – доктор юридических наук, профессор

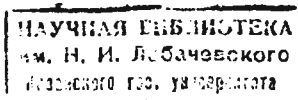
Тюрина Наталья Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация – Институт социально-экономических и правовых наук Академии наук Республики Татарстан

Защита состоится 21 декабря 2001 года в 10 часов на заседании Диссертационного Совета К.212.081.01. в Казанском государственном университете по адресу: 420008 Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 326

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Казанского государственного университета

Автореферат разослан 20 ноя бр 8 2001 г.



Ученый секретарь

Диссертационного Совета К.212.081.01.

кандидат юридических наук, доцент

A handwritten signature in dark ink, appearing to be "Г.Р. Хабибуллина".

Г.Р. Хабибуллина

Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы. В последние десятилетия в мире четко обозначилась тенденция расширения круга участников международных и внешнеэкономических связей. Во многом это происходит за счет активного вовлечения в международную жизнь субъектов федеративных государств. Причины данного явления лежат в сфере объективных экономических и культурных интересов субъектов федераций и федеративных государств в целом.

Общепризнанный процесс глобализации воздействует как на целые страны, так и на их регионы, вовлекая последние в общемировые взаимосвязи. Особенно сильное влияние глобализация оказывает на состояние и динамику национальных и региональных экономик, что делает объективно необходимым их участие в мировых торгово-экономических связях и международном разделении труда. Например, доля чистого экспорта в валовом региональном продукте Республики Татарстан в 1999 году составила 22, 4 %, в 2000 году – 33 %. Приток иностранного капитала в экономику республики в 1 полугодии 2001 года составил 175,3 млн. долларов США, что в 3,8 раза превышает уровень аналогичного периода 2000 года.

Участие субъектов федерации в международных отношениях является мощным фактором интенсификации их экономического развития, пополнения государственного бюджета, повышения жизненного уровня населения региона. Не последнюю роль в интеграции субъектов федеративных государств в международные отношения играет расширение научно-технического и культурного сотрудничества с зарубежными партнерами.

К настоящему времени в мире накоплен значительный опыт международной деятельности субъектов федераций, а также разграничения полномочий в этой сфере между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федеративных

государств. Это относится, в первую очередь, к штатам США и Австралии, кантонам Швейцарии, провинциям Канады, землям Германии и Австрии.

Субъекты Российской Федерации получили право относительно самостоятельного выхода на международную арену лишь в последнее десятилетие – параллельно с началом формирования в стране подлинно федеративных отношений. Тем не менее, за прошедший период ими приобретен определенный опыт осуществления международных и внешнеэкономических связей. В современных условиях чрезвычайно актуальным является эффективное правовое регулирование таких связей с учетом необходимости сохранения целостности российского государства и проведения единой внешней политики с одной стороны, и относительной самостоятельности субъектов федерации в международном использовании своего потенциала в общенациональных и региональных интересах – с другой.

Степень разработанности проблемы. Актуальность проблемы послужила основанием для начала ее разработки в отечественной юридической и политической науке. Важное значение в качестве теоретической базы исследования данной темы имели работы, посвященные общим проблемам федерализма и проблемам российского федерализма в частности, включая вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной властью и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди них следует отметить труды Абдулатипова Р. Г., Болтенковой Л. Ф., Валентя С. Д., Железнова Б. Л., Иванова В. Н., Карапетяна Л. М., Марченко М. Н., Тадевосяна Э. В., Умновой И. А., Хабибулина А. Г., Чиркина В. Е. и др., а также коллективные монографии и сборники статей¹.

¹ См., например: Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. – М.: Славянский диалог, 1996; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. – М.: Изд-во «Республика», 1994; Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. – М.: ИС РАН, 1998; Асимметричность федерации. – М.: Юрид. литература, 1997; Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998; Иванов В. Н. Россия:

Меньше внимания уделялось одному из аспектов федеративных отношений – разграничению полномочий между федерацией и ее субъектами в сфере международных и внешнеэкономических связей, - которому посвящены отдельные главы в монографиях и статьи в сборниках². Однако, несмотря на имеющуюся теоретическую базу и расширяющуюся практику вовлечения субъектов федераций в международную жизнь, научная разработка этой проблемы, по оценкам специалистов, значительно отстает³.

Незначительное количество работ, посвященных исследуемой проблеме, может быть объяснено причинами объективного характера: в период существования СССР автономные республики в составе РСФСР, области, края и автономные округа не имели самостоятельного выхода на международную арену и не обладали правом устанавливать связи с иностранными партнерами. Следовательно, не существовало проблем правового регулирования участия субъектов федерации в международных и

социальная ситуация и федеративные отношения. – М.: РАН ИСПИ, 1998; Карапетян Л. М. Федеративное устройство российского государства. – М.: Изд-во Норма, 2001; Основы теории и практики федерализма. – Лейвен (Бельгия): Изд-во Garant Publishers, 1999; Проблемы и перспективы развития российского федерализма: Мат. Науч.- практ. конф. – М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 1998; Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. – М.: Изд-во РАГС, 1998; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. Уч.-практ. пособие – М.: Дело, 1998; Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. – Новосибирск: Экор, 1995; Федеральная власть и федерализм власти. – М.: ТОО «ИнтелТех», 1997; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. – Изд-во МНИМП, 1997 и др.

² См.: Сорокин В. Г. Правовые аспекты координации международных связей субъектов РФ // Федерализм в России и Бельгии. Материалы бельгийско-российского научного colloquium 4-5 июня 1996, Лейвен (Бельгия). – Лейвен: Институт европейской политики католического университета г. Лейвена, 1996; Столяров М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы. – Казань: ФЭН, 1998; Фарухшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1998; Шилов В. Е. Современный федерализм в контексте международных отношений // США: экономика, политика, идеология. – 1998. - № 4; Tiourina N. E. External Economic Relations of the Federation: Full-Scale Power of the Center or Full-Scale Independence of the Regions // Federalism: Choices in Law, Institutions and Policy. A Comparative Approach with Focus on the Russian Federation. – Leuven: Garant Publishers, 1997 и др.

³ См. Фарухшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Издательство Казанского университета, 1998. – С. 252; Шилов В.Е. Современный федерализм в контексте международных отношений // США: экономика, политика, идеология. - 1998. - № 4. – С. 45

внешнеэкономических связях, разграничения полномочий в этой сфере между властями федерального и регионального уровней. Соответственно, отсутствовала и потребность в разработке данных проблем.

Ситуация кардинально изменилась с образованием Российской Федерации как самостоятельного и независимого государства. Формирование нормальных федеративных отношений способствовало выходу субъектов Российской Федерации на международную арену. Их международные и внешнеэкономические связи начали развиваться параллельно с формированием соответствующей законодательной базы.

Анализ отечественной литературы показал, что при всей несомненной ценности имеющихся трудов, в которых ставятся вопросы разграничения в федеративном государстве полномочий в сфере международных и внешнеэкономических связей, обращают на себя внимание, по крайней мере, три обстоятельства. Во-первых, отсутствуют специальные монографические работы, целиком посвященные комплексному анализу названной проблемы. Во-вторых, в большинстве из имеющихся работ исследуются преимущественно политические, экономические и международно-правовые аспекты международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации, но недостаточно полно рассматриваются конституционно-правовые и внутрифедеративные договорные основы разграничения полномочий в данной сфере, что свидетельствует о наличии определенного пробела, преодоление которого исключительно важно для практики государственного строительства. В-третьих, после появления указанных публикаций сформировался огромный массив нового нормативного правового материала, субъектами Российской Федерации накоплен довольно большой опыт внешних связей. Все это пока еще не получило должного анализа и оценки, прежде всего, с точки зрения выявления возможностей для дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования данной сферы федеративных отношений.

Значительно больше внимания вопросам участия субъектов федерации в международной жизни и определению их полномочий в этой сфере уделялось в зарубежной юридической и политической науке⁴. Эти работы ценны для сравнительного сопоставления российской и зарубежной практики, однако, в них не получил практически никакого отражения российский опыт.

Актуальность проблемы и названные выше обстоятельства послужили основанием для выбора ее в качестве темы настоящей диссертационной работы.

Объектом научного исследования являются правовые вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей.

Предметом исследования являются содержание понятий «международные связи» и «внешнеэкономические связи», их интерпретация в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, соглашениях о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, заключаемых федеральными органами государственной власти с органами государственной власти субъектов федерации, существующие правовые формы и механизмы реализации субъектами федерации своих полномочий в этой области.

Цель и основные задачи исследования. Целью диссертации является разработка теоретических вопросов правовой регламентации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выработка практических рекомендаций для дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования данной сферы федеративных

⁴ См., например: Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. – L.: Clarendon Press, 1990; Federal-type Solutions and European Integration. – Lanham, Maryland: University Press of America, 1995; Foreign Relations and Federal States. – L.: Leicester University Press, 1993; States and Provinces in the International Economy. – Berkley, CA: University of California Press, 1993; Watts R. L. Comparing Federal Systems in the 1990s. – Kingston, Ontario: Queen's University, 1998.

отношений. Постановка такой цели определила следующие основные задачи диссертационного исследования:

- анализ современной системы законодательства Российской Федерации в части разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации, места в ней полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в области международных и внешнеэкономических связей, а также роли действующих в настоящее время соглашений о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей;

- изучение и критическое осмысление понятийного аппарата федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующего вопросы осуществления международных и внешнеэкономических связей;

- выявление тенденций федерального законодательства, регламентирующего вопросы осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации;

- выявление насущных проблем в законодательстве Российской Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей;

- изучение основных форм реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, их правовой регламентации на федеральном и региональном уровнях, а также возможностей оценки их эффективности;

- определение путей совершенствования законодательства в области международных и внешнеэкономических связей с целью повышения эффективности таких связей субъектов федерации и Российской Федерации в целом.

Указанные задачи диссертационного исследования обусловили те основные положения, которые выносятся на защиту:

1. Законодательство Российской Федерации в области осуществления международных и внешнеэкономических связей в настоящее время не представляет собой единой целостной системы нормативно-правового регулирования и не содержит эффективных механизмов реализации законодательных норм, что негативно сказывается на эффективности международных и внешнеэкономических связей.

2. В законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует единый подход к пониманию правовой сущности ключевых институтов, регулирующих их международные и внешнеэкономические связи.

3. Действующие до настоящего времени соглашения между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей не соответствуют требованиям современного законодательства и нуждаются в кардинальной переработке.

4. Понятийный аппарат, используемый в законодательстве Российской Федерации, не содержит исчерпывающих определений ключевых понятий, что не позволяет надлежащим образом разграничить полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области международных и внешнеэкономических связей.

5. Рядом субъектов Российской Федерации накоплен значительный опыт правового регулирования основных форм реализации международных и внешнеэкономических связей, который может быть успешно применен как в законодательстве других субъектов федерации, так и при разработке федеральных законов.

Теоретико-методологическая база исследования. Теоретическую и методологическую основу диссертации составляют, прежде всего, труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные исследованию процессов глобализации и усиления взаимозависимости и взаимодействия государств и регионов. Автор опирался также на теоретические работы по российскому и

зарубежному федерализму. При этом очень ценное значение имели монографии и статьи, в которых рассматриваются вопросы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, а также вопросы осуществления субъектами федерации международных и внешнеэкономических связей.

В процессе исследования использовался ряд научных методов, среди которых – системный, нормативный, сравнительный, исторический и логический.

Системный подход оказался весьма важным при определении места и роли проблем международных и внешнеэкономических связей в системе федеративных отношений, а также при рассмотрении основополагающих принципов разграничения полномочий и делегирования предметов ведения и их преломления в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Нормативный метод использовался при исследовании федеральных законов, устанавливающих правовые основы разграничения предметов ведения и делегирования полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих вопросы осуществления международных и внешнеэкономических связей; соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей, а также относящихся к предмету исследования международных конвенций, постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Сравнительный метод использовался в процессе изучения законодательных и иных нормативных актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области регулирования

международных и внешнеэкономических связей, а также при рассмотрении мирового опыта регламентации таких связей.

Исторический подход был важен с точки зрения определения причин недостаточной разработанности вопросов разграничения полномочий при осуществлении международных и внешнеэкономических связей в отечественной правовой науке.

Использование всех перечисленных подходов могло оказаться плодотворным только в тесной взаимосвязи с логическим методом, который является необходимым для проведения завершеного научного исследования и получения адекватных выводов.

Научная новизна диссертации. Новизна заключается, прежде всего, в постановке темы – исследовании правовых основ разграничения полномочий в области одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а именно в области международных и внешнеэкономических связей, которое практически отсутствует в современной отечественной научной литературе. Следует отметить, что ни в одной из ранее выполненных работ не рассматривался детально уже существующий опыт в области разграничения полномочий по данному предмету совместного ведения на уровне как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, соглашений о разграничении полномочий. Не получали ранее подробного освещения конкретные формы реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, как закрепленные законодательством, так и применяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со сложившейся практикой.

В ходе исследования был максимально обобщен правовой материал, относящийся к вопросу разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области международных и внешнеэкономических связей, и осуществлен системный анализ

законодательства, регулирующего разграничение предметов ведения в этой сфере.

Впервые в исследовании такого рода изучена конкретная практика субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей, систематизирован накопленный субъектами Российской Федерации опыт в этой сфере деятельности.

Анализ международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации осуществлен на основе сравнения опыта Российской Федерации и других федеративных государств.

При проведении анализа нормативных документов, регламентирующих вопросы осуществления международных и внешнеэкономических связей, впервые изучена совокупность законодательных актов субъектов Российской Федерации в этой сфере на сравнительной основе.

Теоретическая и научно-практическая значимость работы. Проведенное исследование позволяет систематизировать накопленный к настоящему времени опыт законодательного регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и восполнить в определенной степени пробелы, которые существуют в данной области. Результаты исследования могут быть непосредственно использованы при разработке федеральных и региональных законов, нормативно-правовых актов органов государственной власти по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, подготовке соглашений о разграничении полномочий в этой сфере между федеральными и региональными органами государственной власти.

В учебно-методическом плане значение данного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы при подготовке и чтении специальных курсов по международным и внешнеэкономическим связям Российской Федерации и ее субъектов.

Апробация работы. Ключевые положения диссертационного исследования нашли свое отражение в постановлениях Кабинета Министров

Республики Татарстан по вопросам международных и внешнеэкономических связей республики и проекте закона Республики Татарстан «О представителях и представительствах Республики Татарстан, о представителях и представительствах в Республике Татарстан», в разработке которых автор принимала участие в качестве главного специалиста отдела правового обеспечения внешнеэкономической деятельности Министерства торговли и внешнеэкономического сотрудничества Республики Татарстан.

Основные положения и результаты исследования обсуждались на заседаниях Кабинета Министров Республики Татарстан, коллегии Министерства торговли и внешнеэкономического сотрудничества Республики Татарстан, на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета. Некоторые положения, отражающие основное содержание работы, были опубликованы в статьях автора.

Структура диссертации. Работа включает в себя введение, две главы, каждая из которых разбита на параграфы, заключение, список использованной литературы и приложения.

Основные положения диссертации

Во введении диссертации обосновываются актуальность темы исследования; дается общая характеристика состояния теоретической разработанности проблемы; определяются объект и предмет исследования; формулируются его цель и задачи; указываются основные положения, выносимые на защиту; раскрываются научная новизна и научно-практическая значимость выполненной работы.

В первой главе диссертационного исследования «Нормативно-правовая база осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации» автор исходит из того, что координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации является составляющей частью отношений, отнесенных

Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов.

Исходным пунктом исследования является определение на основании статьи 76 Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» иерархии нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий по предметам совместного ведения, которая в диссертации представлена следующим образом:

- федеральные законы, определяющие основы правового регулирования по предметам совместного ведения, а также направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти;
- законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектами федерации;
- договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Выделенная таким образом иерархия нормативно-правовых актов определила структуру первой главы диссертационного исследования.

В первом параграфе первой главы «Федеральное законодательство» рассматриваются основы правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и полномочия федеральных органов государственной власти в этой области, определенные федеральным законодательством. В диссертации подвергается критике определение международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержащееся в современном федеральном законодательстве, ввиду того, что оно не позволяет исчерпывающим образом

определить те сферы общественных отношений, в рамках которых субъекты Российской Федерации могут самостоятельно осуществлять свою международную деятельность. Предлагается разграничить понятия «международные связи» и «внешнеэкономические связи», имея в виду, что международный характер отношений обусловлен субъектным составом их участников разной государственной принадлежности, а деление международных связей на связи внешнеэкономического, экологического, культурного и т.д. характера определяется непосредственно предметом международных связей. Ставится вопрос о необходимости установления исчерпывающего и однозначного перечня запретов на осуществление субъектами федерации тех или иных действий в области международных и внешнеэкономических связей.

Проведенное в ходе диссертационного исследования детальное изучение норм федеральных законов, регулирующих вопросы осуществления субъектами федерации международных и внешнеэкономических связей, свидетельствует об отсутствии у законодателей единого подхода к тому, какие правоотношения относятся к предметам совместного ведения – формальное участие органов государственной власти субъектов федерации в решении тех или иных вопросов не всегда является следствием отнесения этих вопросов к предметам совместного ведения. Кроме того, положения указанных федеральных законов в ряде случаев противоречат друг другу. Предлагается провести унификацию федерального законодательства путем приведения отдельных законодательных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, кодифицированными нормативными актами и Федеральным законом от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», а также выработать единый подход к определению, прежде всего, законодателями понятий «исключительная компетенция» и «предмет совместного ведения».

Отмечая тенденцию ограничения на уровне федерального законодательства полномочий субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей, в частности, лишения их права на осуществление внешних заимствований, автор ставит вопрос о необходимости введения дифференцированного подхода к тем субъектам Российской Федерации, которые получают финансовую помощь из центра, и к регионам-«донорам», подчеркивая, что сущность разграничения полномочий в федеративных государствах заключается в том, чтобы эти полномочия были реализованы с максимальным уровнем эффективности, и задачей федеральных органов ни в коем случае не должен стать «захват» как можно большего количества функций.

В диссертации обосновывается целесообразность и необходимость расширения полномочий субъектов Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей с одновременным введением на уровне федерального законодательства норм, регламентирующих ответственность субъектов федерации при осуществлении таких связей. Современное законодательство Российской Федерации не содержит понятия государственно-правовой ответственности между органами государственной власти федерации и ее субъектов, в то время как мировая практика выделяет две основные модели такой ответственности: позитивную (реализуется через финансово-экономические рычаги, акцент делается на ответственность, возникающую как следствие выделения денежных субсидий под программы с определением для регионов стандартов и условий реализации этих программ, установление жесткого контроля за их выполнением) и негативную (на конституционном уровне определяются институты федерального вмешательства: досрочный роспуск законодательного органа, снятие с должности глав субъектов федерации, глав их исполнительной власти).

Во втором параграфе первой главы «Законодательство субъектов Российской Федерации» проведен анализ содержания законодательных актов субъектов Российской Федерации в области международных и

внешнеэкономических связей. Рассматривается происходящий процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, роль в нем органов судебной власти, а также приводятся примеры сопротивления этому процессу органов государственной власти отдельных субъектов федерации. В этой связи еще раз обосновывается необходимость введения государственно-правовой ответственности регионов.

Значительное внимание в диссертации уделено регламентации вопросов осуществления международных и внешнеэкономических связей в законодательстве субъектов Российской Федерации. Делается вывод о необходимости разграничения понятий «внешнеэкономические связи» и «внешнеэкономическая деятельность» на уровне федерального законодательства. Автор предлагает руководствоваться сущностью этих понятий, оставляя право на осуществление внешнеэкономической деятельности как предпринимательской хозяйствующим субъектам, а также организациям, специально уполномоченным государством на осуществление внешнеэкономической деятельности. В отношении органов государственной власти, по мнению автора, следует вести речь исключительно о внешнеэкономических связях, под которыми может пониматься система форм международного сотрудничества субъектов федерации во всех отраслях экономики.

Изученное в ходе исследования инвестиционное законодательство субъектов Российской Федерации в целом характеризуется предоставлением иностранным инвесторам льгот, подавляющее большинство которых заключается в освобождении от уплаты ряда региональных налогов, а также содержанием достаточного набора форм и методов повышения привлекательности своих территорий для иностранных инвесторов, в том числе путем создания локальных «зон экономического благоприятствования». Отмечается невысокая эффективность законов субъектов Российской Федерации в области регулирования международных и внешнеэкономических связей и предлагается проведение системы мероприятий по их

совершенствованию с целью аннулирования норм, дублирующих положения федеральных законов, а также выработки эффективных механизмов реализации региональных законов. Кроме того, предлагается предусмотреть на уровне федерального законодательства возможные формы и методы поддержки осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации федеральными органами государственной власти.

В третьем параграфе первой главы «Соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации в области международных и внешнеэкономических связей» проанализировано содержание соглашений о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, заключенных Правительством Российской Федерации с органами государственной власти десяти субъектов федерации за период с 1994 по 1999 год. В результате анализа выявлено, что действующие в настоящее время соглашения не отвечают требованиям современного законодательства, поскольку, во-первых, фактически разграничивают предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, что является прерогативой Конституции Российской Федерации, и, во-вторых, дублируют нормы федерального законодательства или перераспределяют установленные федеральным законодательством полномочия федеральных и региональных органов государственной власти. Приводятся примеры конкретных проблем, решение которых может и должно быть найдено на уровне соответствующих соглашений.

В этой связи предлагается разработать и заключить между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов новые соглашения о передаче осуществления части полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, в которых должны найти отражение нормы, направленные на передачу федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов

федерации друг другу части полномочий, условия и порядок их передачи, а также материально-финансовая основа осуществления передаваемых полномочий, формы взаимодействия и сотрудничества сторон при исполнении соглашений.

Во второй главе «Основные формы реализации международных и внешнеэкономических связей субъектами Российской Федерации» отмечается, что в Российской Федерации получили распространение как непосредственные, так и опосредованные формы участия субъектов федерации в международных и внешнеэкономических связях. К первым относятся договоры и соглашения, заключаемые субъектами федераций с иностранными партнерами – государствами и членами зарубежных федераций, создание субъектами федераций своих представительств в зарубежных странах, деловые поездки руководителей субъектов федераций, других должностных лиц, специалистов-экспертов и т.д., а также участие субъектов федераций в международных организациях и международных конференциях в статусе самостоятельных или ассоциированных членов, наблюдателей или просто приглашенных. К опосредованным формам участия относятся включение представителей субъектов федераций в состав общенациональных делегаций или на переговоры по заключению договора или для участия в работе международных организаций и конференций, представительство субъектов федераций в верхних палатах федеральных парламентов. Однако только две из перечисленных форм участия субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях урегулированы на уровне федеральных и региональных законодательных актов – это соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и зарубежные представительства, что и предопределило структуру второй главы.

В первом параграфе второй главы «Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей» рассматриваются основы правового регулирования заключения, выполнения и прекращения

соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, установленных федеральным законодательством. Серьезной критике подвергается существующая в настоящее время система регистрации таких соглашений, которая приводит к тому, что в ряде случаев соглашения фактически переходят из сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в исключительную компетенцию федеральных органов государственной власти, что противоречит Конституции Российской Федерации.

Отмечается отсутствие исчерпывающего определения соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и обосновывается необходимость его внедрения в федеральное законодательство.

В ходе диссертационного исследования проанализировано содержание законов четырнадцати субъектов Российской Федерации, регламентирующих вопросы заключения, выполнения и прекращения соответствующих соглашений; рассмотрены определения, содержащиеся в текстах соответствующих законов; проведена классификация соглашений по предмету соглашений, субъектному составу сторон, юридической силе и способам определения предмета соглашений; дана их характеристика на предмет соответствия современному федеральному законодательству.

Отмечается значительный положительный опыт, накопленный субъектами Российской Федерации в этой области, и предлагается его распространение с целью имплементации в законодательство других субъектов федерации и федеральное законодательство.

В диссертации выделяются стадии процедуры заключения, выполнения и прекращения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и формы их регламентации в законодательстве субъектов Российской Федерации (рисунок 1).

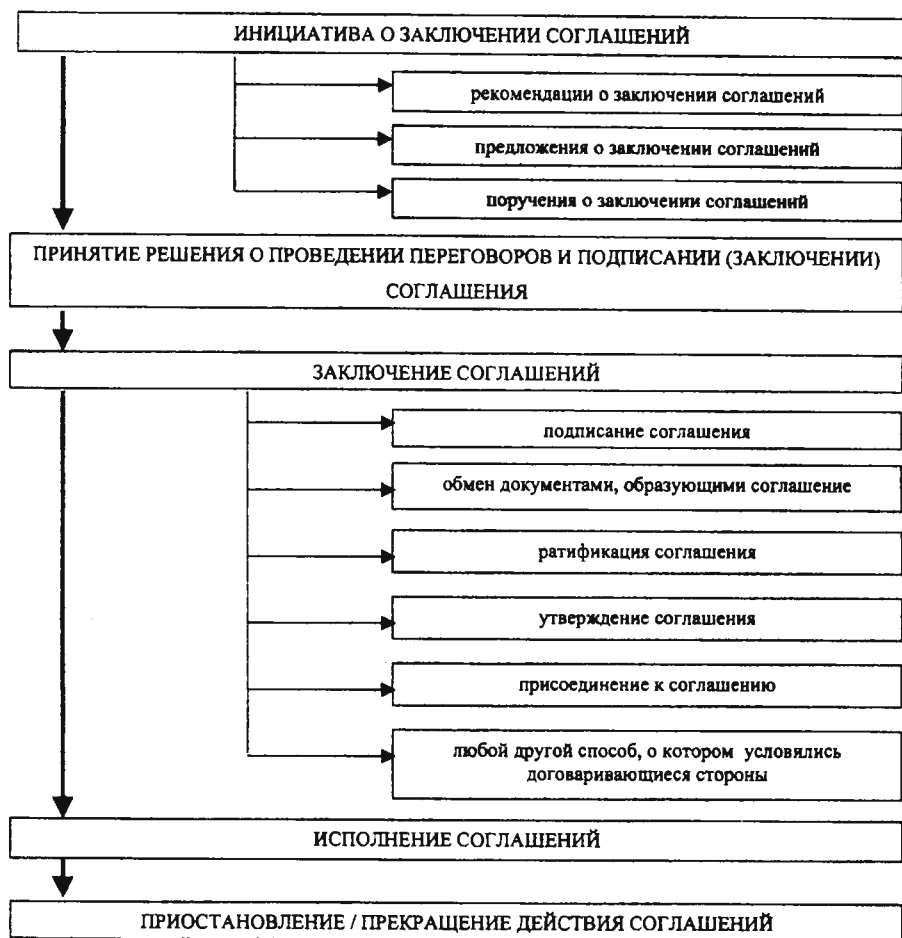


Рис. 1. Процедура заключения, выполнения и прекращения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации

Проведенный анализ показал, что законы субъектов Российской Федерации практически полностью восприняли положения Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», что является недостаточно корректным в силу

разного правового статуса международных договоров Российской Федерации и соглашений субъектов федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

В исследовании отмечается различное понимание законодателями субъектов Российской Федерации правовой сущности соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей как института публичного права или как частноправового института. В качестве примеров приводятся Закон Астраханской области, который рассматривает основания прекращения действия соглашений, характерные для публичного права (соглашение вступило в противоречие со вновь подписанным международным договором Российской Федерации; Российской Федерацией приняты ответные меры на международные правонарушения или недружественные действия иностранного государства и др.), и Закон Тюменской области, напротив, применяющий сугубо частноправовые основания (с согласия участников соглашения; по причине невозможности последующего выполнения вследствие безвозвратного исчезновения объекта соглашения и др.).

Для устранения выявленных противоречий предлагается определить правовую сущность соглашений на уровне федерального законодательства. При этом отмечается, что признание соглашений субъектов Российской Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей документами, положения которых регулируются международным частным правом, не будет противоречить ведущей роли федеральных органов власти в области внешних сношений, предоставив субъектам федерации широкие возможности для реализации своих полномочий в этой сфере деятельности.

Во втором параграфе второй главы «Правовые основы деятельности зарубежных представительств субъектов Российской Федерации» рассматриваются основы правового регулирования деятельности зарубежных представительств, установленные федеральным законодательством.

Выявлено, что основополагающие положения законодательства строго устанавливают правовую сущность зарубежных представительств субъектов Российской Федерации, выводя их из сферы регулирования международного публичного права. В этой связи подвергается критике установленная процедура создания зарубежных представительств субъектов федерации и целесообразность координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в этой области.

В диссертационном исследовании проанализировано содержание законов шести субъектов Российской Федерации, посвященных регламентации деятельности зарубежных представительств. Выделены существенные признаки представительств (цели создания, задачи и круг полномочий), в сравнении с практикой зарубежных федераций проанализированы цели, задачи и полномочия представительств, а также вопросы правового статуса и организационно-правовых форм представительств. Дополнительно рассмотрены вопросы финансового и материально-технического обеспечения деятельности представительств и их штатной численности, проведено сравнение с существующей международной практикой в этой области. Автором ставится вопрос о необходимости введения критериев оценки эффективности деятельности зарубежных представительств субъектов Российской Федерации.

Как и в случае с соглашениями субъектов Российской Федерации об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, выявлено различное понимание правовой сущности зарубежных представительств в законах субъектов Российской Федерации.

Приведенный в исследовании опыт Республики Татарстан в области создания зарубежных представительств свидетельствует о том, что отсутствие специальных законов субъектов Российской Федерации в этой области не препятствует созданию и деятельности таких представительств.

Автором предлагается распространить имеющийся положительный опыт субъектов Российской Федерации в области правового регулирования

создания и деятельности зарубежных представительств с целью его использования при разработке федеральных нормативных актов и законов других субъектов федерации.

Заключение диссертации посвящено подведению итогов проведенного исследования, в нем в концентрированном виде сформулированы основные выводы и предложены рекомендации по совершенствованию действующей системы законодательства Российской Федерации в области международных и внешнеэкономических связей федерации и ее субъектов.

Основные положения диссертационной работы изложены в следующих публикациях автора:

1. Колпакова Т.П. Инвестиционное законодательство Республики Татарстан как инструмент формирования благоприятного инвестиционного климата // Развитие внешнеэкономических связей Татарстана и регионов Поволжья и проблемы подготовки экономистов международного профиля. Материалы международной конференции 25 – 28 октября 1999 года. – Казань, 2000. – С. 137 – 139

2. Колпакова Т.П. Соглашения Республики Татарстан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей как фактор устойчивого экономического развития // Перспективы развития и сохранения человеческого потенциала в Республике Татарстан. Тезисы докладов международной научно-практической конференции. – Казань, 1999. – С. 70 – 72

3. Колпакова Т.П. Конституционно-договорные основы международных и внешнеэкономических связей Республики Татарстан // Под покровительством Меркурия. Внешнеэкономическая деятельность Республики Татарстан. – Казань, 2000. – С. 12 – 33

2-00

Подписано к печати 19.11.01
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс
Формат 80х108 мм. Усл. печ. л. 1,5
Уч.-изд. л. 1,75. Печать ризографическая.
Тираж 130 экз. Заказ 682.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии

ООО «Олтех»

420094, г. Казань, ул. Чуйкова, 2, тел. 36-11-71.

Лицензия № 0139 от 15.10.98 г.
выданная министерством информации
и печати Республики Татарстан